

Kein extraterritorialer Schutzanspruch – Das BVerwG zu US- Drohneneinsätzen über Ramstein

Gastautorin

2020-12-09T09:29:29



von

[VERA STROBEL](#)

In der [Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. November 2020](#) zur Nutzung der US-Luftwaffenbasis Ramstein für Drohneneinsätze wird erstmals ausdrücklich die abstrakte Möglichkeit des Bestehens einer extraterritorialen Schutzpflicht durch das BVerwG anerkannt. Jedoch wird durch das Gericht ein individueller Schutzanspruch im konkreten Fall dreier Kläger aus dem Jemen gegen die Bundesrepublik Deutschland zurückgewiesen. Nach dem BVerwG können damit grundsätzlich auch gegenüber im Ausland lebenden Ausländer*innen und im Fall von Grundrechtsbeeinträchtigungen durch andere Staaten grundrechtliche Schutzpflichten bestehen. Die folgenden Überlegungen beruhen auf der mündlichen Urteilsbegründung.

Verfahrenshintergrund und bisherige Entscheidungen

[Hintergrund des Verfahrens](#) vor dem BVerwG war der Tod zweier Angehöriger der Kläger, die als unbeteiligte Zivilisten am 29. August 2012 im Jemen im Rahmen eines US-amerikanischen Drohneneinsatzes getötet wurden. Die Kläger beriefen sich auf eine Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und verlangten, die Bundesrepublik Deutschland zu verurteilen, die Nutzung der Air Base Ramstein, insbesondere der Satelliten-Relais-Station, durch die USA für bewaffnete Drohneneinsätze in bestimmten Regionen im Jemen durch geeignete Maßnahmen, wie insbesondere diplomatische Mittel, zu unterbinden.

In der ersten Instanz wies das [VG Köln mit Urteil vom Mai 2015](#) die Leistungsklage ab und sah – selbst wenn vorliegend eine Schutzpflicht bestünde – diese jedenfalls aufgrund des weiten Ermessensspielraums der Bundesregierung als erfüllt an.

Mit seinem [Urteil vom März 2019](#) gab das OVG Münster der Berufung der Kläger teilweise statt und verurteilte die Bundesrepublik Deutschland dazu, sich durch geeignete Maßnahmen zu vergewissern, dass eine Nutzung von Ramstein durch die USA für bewaffnete Drohneneinsätze im Aufenthaltsgebiet der Kläger im Jemen im Einklang mit dem Völkerrecht stattfindet, und erforderlichenfalls auf Völkerrechtskonformität hinzuwirken.

Die Kläger wurden in dem gerichtlichen Verfahren vom [European Center for Constitutional and Human Rights e.V. \(ECCHR\)](#) unterstützt. Für das ECCHR stellt der Fall einen Teil ihrer Strategie der juristischen Intervention dar, also des Rückgriffes auf rechtliche Instrumentarien zur Unterstützung der Rechte von Betroffenen und um weitergehende rechtspolitische Ziele wie die Durchsetzung von Menschenrechten und Völkerrecht zu erreichen. Dieser Fall ist besonders vor dem Hintergrund der Terrorismusbekämpfung der USA mittels gezielter Tötungen durch bewaffnete Drohnen und dem Vorgehen des ECCHR gegen dessen weltweite Folgewirkungen, wie insbesondere der Beteiligung Deutschlands, zu sehen.

Zulässigkeitserwägungen und Begründetheitsmaßstab

Im vorliegenden Fall wies das BVerwG die Klage eines der Kläger mangels Klagebefugnis als unzulässig zurück, da er derzeit seinen Lebensmittelpunkt nicht im Jemen habe. Damit liege keine gegenwärtige Betroffenheit vor, da der Kläger in der Lage sei, durch einen Aufenthaltswechsel ins Ausland für seine Sicherheit zu sorgen. Hiermit lässt das Gericht elementare Erwägungen des Lebensschutzes weitgehend unberücksichtigt, indem es nur eine Betroffenheit bejaht, wenn sich Betroffene einer Gefahr für ihr Leben durch Drohneneinsätze im Jemen bewusst aussetzen oder keine Fluchtmöglichkeit hiervoor haben. Damit ist dem Gebot effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG nicht hinreichend Genüge getan.

Im Rahmen der Begründetheit der zulässigen Klage der weiteren Kläger reicht nach dem BVerwG für das Bestehen der Schutzpflicht nicht schon – wie vom OVG angenommen – die Möglichkeit einer völkerrechtswidrigen Grundrechtsbeeinträchtigung durch einen anderen Staat aus. Vielmehr entstehe die Schutzpflicht erst, wenn aufgrund der Zahl und Umstände eingetretener Völkerrechtsverstöße konkret zu erwarten sei, dass es zukünftig zu weiteren völkerrechtswidrigen Grundrechtsbeeinträchtigungen komme. Selbst im elementaren Lebensschutz wären damit eine gewisse Anzahl an Völkerrechtsverstößen gegenüber Zivilpersonen vonnöten, um eine Schutzpflicht auszulösen. Mithin höhlt das BVerwG den Schutz des Lebens im Zusammenhang mit dem Völkerrecht unzumutbar aus und lässt das Entstehen einer Schutzpflicht von der unklaren und zufälligen Maßgabe genügend vorheriger Völkerrechtsverletzungen abhängen.

Das BVerwG verlangt weiterhin einen qualifizierten Bezug zum deutschen Staatsgebiet. Hierfür seien die Übermittlungsvorgänge durch Ramstein als alleiniges technisch notwendiges Bindeglied für Drohneneinsätze im Jemen nicht ausreichend. Vielmehr müssten jedenfalls Entscheidungselemente auf deutschem Boden stattfinden. Damit wird nicht erkannt, dass es für die Schutzpflicht keiner gesonderten Begründung oder eines spezifischen Bezuges bedarf, sondern sich

die Bindung hieran bereits aus der objektiven Werteordnung sowie Art. 1 Abs. 1 GG herleiten lässt. Jedenfalls aus der Überlassung des Hoheitsgebietes sowie der damit verbundenen Rücknahme von Kontrollrechten ergibt sich hier die Entstehung der Schutzpflicht.

Im Übrigen sei laut BVerwG für die völkerrechtliche Beurteilung des Handelns anderer Staaten aufgrund der strukturellen Besonderheiten des Völkerrechts die Bandbreite der vertretbaren Rechtsauffassungen, hier besonders zum Unterscheidungsgebot, zu berücksichtigen. Zuletzt komme der Bundesregierung bezüglich der Erfüllung der Schutzpflichten ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsbereich zu. Hierbei liege nur eine Schutzpflichtverletzung vor, wenn diese gänzlich untätig geblieben ist oder ihre Maßnahmen offensichtlich völlig ungeeignet oder unzulänglich sind. Die Kläger hatten demgegenüber geltend gemacht, die Bundesregierung müsse sich eine eigene völkerrechtliche Rechtsauffassung bilden und hieran die US-Drohneneinsätze messen. Deutschland habe aufgrund seiner eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen bestimmte Handlungspflichten, besonders gegenüber Drittstaaten auch im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt, aus dem [gemeinsamen Art. 1 der Genfer Abkommen von 1949](#). Hiernach hat Deutschland die Einhaltung der Abkommen durch geeignete Maßnahmen durchzusetzen. Diese Pflicht müsse auch auf Rechtsfolgenrechtsseite für die Erfüllung der Schutzpflicht berücksichtigt werden.

Argumentation des BVerwG

Im Ergebnis lässt das BVerwG offen, ob eine Schutzpflicht für die Kläger besteht, denn bei deren unterstelltem Vorliegen sei diese jedenfalls erfüllt. Zwar konnte das Gericht nicht abschließend feststellen, ob es in Ramstein zu einer Auswertung der Dateninformationen komme, obwohl dies vonseiten der US-Regierung [gegenüber der Bundesregierung eingeräumt worden war](#). Es sah aber von einer Zurückverweisung an das OVG ab, da es eine entsprechende Feststellung nicht für entscheidungserheblich betrachtete. Ein ähnliches Bedürfnis ergänzender Tatsachenfeststellung bestehe auch für die Sachlage, ob die Drohneneinsätze über Ramstein regelmäßig mit den humanitär-völkerrechtlichen Normen im Einklang stehen. Jedoch sah das Gericht auch insoweit aufgrund der fehlenden Schutzpflichtverletzung keine Notwendigkeit zurückzuverweisen.

Denn die Erfüllung einer unterstellten Schutzpflicht liege durch hinreichendes Tätigwerden der Bundesregierung vor. Damit zeigt sich das BVerwG mit dem überraschenden tatsächlichen Vorbringen des Auswärtigen Amtes und des Bundesverteidigungsministeriums zufrieden, dass sie sich bereits auf verschiedenen diplomatischen Kanälen mit den USA im Austausch über die Einhaltung des Völkerrechts befänden und diese die Einhaltung zugesichert hätten. Ob die Konsultationen ein Hinwirken auf die konkrete Einhaltung des (humanitären) Völkerrechts enthalten, bleibt unklar, dies hält das Gericht aber verfassungsrechtlich nicht für erforderlich, selbst nicht in grundrechtlich determinierten Sachverhalten. Auch sah das Gericht schwer nachvollziehbar keine Erschütterung der Zusicherungen durch mediale und zivilgesellschaftliche Berichte von Völkerrechtsverstößen der USA. Mithin folgte das Gericht dem OVG

nicht, welches von völlig unzulänglichen Maßnahmen ausging. Die Entscheidung verdeutlicht die Zurückhaltung der Gerichte, den Handlungsspielraum der Bundesregierung in außenpolitischen Angelegenheiten einzugrenzen.

Zuletzt wies das Gericht darauf hin, dass weitergehende Schritte, wie die Kündigung der völkervertraglichen Grundlagen für die Air Base Nutzung, wegen der massiven nachteiligen Auswirkungen auf die Außen- und Verteidigungspolitik nicht in Betracht komme. Hiermit unterstellt das Gericht den Klägern eine Forderung, die keinesfalls eine zwingende Konsequenz aus ihrem geltend gemachten Schutzanspruch darstellt. Vielmehr sind unterschiedlichste, inter alia diplomatische, Maßnahmen denkbar und aufgezeigt worden, die sowohl dem Schutzbedürfnis nachkommen und gleichzeitig das Ermessen der Bundesregierung in außen- und sicherheitspolitischen Angelegenheiten nicht über Gebühr einschränken.

Fazit und Ausblick

Mit dem Urteil konnte trotz der in der Sache enttäuschenden Entscheidung nach dem überwiegend erfolgreichen OVG-Urteil, nun zumindest abstrakt einen Teilerfolg erzielt werden. Denn nun ist anknüpfend an das [BND-Urteil des BVerfG vom Mai 2020](#), in welchem die Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt im Ausland gegenüber Ausländern jedenfalls in einer abwehrrechtlichen extraterritorialen Konstellation festgestellt wurde, die Möglichkeit extraterritorialer Schutzpflichten höchstgerichtlich anerkannt. Hierauf basierend ist zukünftig Rechtsschutz in weiteren extraterritorialen Fällen möglich.

Dennoch hat das BVerwG im vorliegenden Fall das Bestehen einer Schutzpflicht offengelassen sowie deren etwaige Verletzung abgelehnt. Ob es damit jedenfalls das Bestehen einer grundrechtlichen Schutzpflicht in der zugrundeliegenden Konstellation verkannt hat, ist nun zu entscheiden. Über eine solche Frage hätte das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde zu urteilen.

Zitiervorschlag: Vera Strobel, Kein extraterritorialer Schutzanspruch – Das BVerwG zu US-Drohneneinsätzen über Ramstein, JuWissBlog Nr. 137/2020 v. 9.12.2020, <https://www.juwiss.de/137-2020/>.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](#).

